

Grenzsicherung, Lager, Kontingente: die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?

Angenendt, Steffen; Kipp, David; Koch, Anne

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angenendt, S., Kipp, D., & Koch, A. (2016). *Grenzsicherung, Lager, Kontingente: die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?* (SWP-Aktuell, 30/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46790-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?

Steffen Angenendt / David Kipp / Anne Koch

Am 18. März 2016 haben die EU-Staaten mit der Türkei ein Abkommen über die Rückführung von Personen geschlossen, die irregulär nach Griechenland eingewandert sind – in der Hoffnung, die Zahl der irregulären Einreisen in die EU zu reduzieren. Viele feiern das Abkommen als Durchbruch, nachdem die Mitgliedstaaten monatelang unfähig waren, eine gemeinsame Antwort auf die gestiegenen Flüchtlingszahlen zu finden. Tatsächlich ist das Abkommen Ausdruck einer Schwerpunktverlagerung in der EU-Flüchtlingspolitik, bei der nun die Themen Grenzsicherung, Lager und Kontingente im Mittelpunkt stehen. Es zeichnet sich eine grundlegende Umorientierung von der bislang vorherrschenden individuellen Asylantragstellung zu einem System der freiwilligen Übernahme von Flüchtlingsgruppen (Resettlement) ab. Dies birgt Risiken für den globalen Flüchtlingsschutz. Gleichzeitig ergeben sich aber auch neue Formen der Zusammenarbeit, die das EU-Asylsystem stärken können.

Der starke Anstieg der Asylbewerberzahlen im Spätsommer 2015 hat in der EU zentrifugale Prozesse angestoßen. Das Dublin-Verfahren, dem zufolge jener Staat für die Bearbeitung eines Asylantrags verantwortlich ist, in den der Antragsteller zuerst in die EU einreist, wurde faktisch außer Kraft gesetzt. Außerdem weigerten sich viele Mitgliedstaaten, sich an der vom EU-Ministerrat im September 2015 beschlossenen Umsiedlung von Flüchtlingen aus Italien und Griechenland zu beteiligen, und leisteten Widerstand gegen die Einführung eines dauerhaften Verteilungsschlüssels. Und

schließlich stellt die Wiedereinführung von (temporären) Grenzkontrollen an einigen EU-Binnengrenzen eine der Kernerrungenschaften der europäischen Integration in Frage – ein Indiz für eine besorgniserregende Tendenz zur Renationalisierung. Die Ursachen dieser Entwicklungen liegen nicht allein in den Flüchtlingszahlen, die im Rahmen der Syrienkrise akut angewachsen sind. Sie sind auch eine Folge altbekannter Defizite des EU-Asylsystems und damit Ausdruck einer strukturellen Krise der europäischen Politik.

Schwächen der bisherigen Politik

Dabei hat die EU in den vergangenen zwei Jahrzehnten die vertraglichen Grundlagen für eine Harmonisierung der nationalen Asylsysteme schrittweise ausgebaut. Seit Juni 2013 gilt das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) als weitgehend abgeschlossen. Es besteht aus fünf Kernelementen: der Aufnahme richtlinie, der Asylverfahrensrichtlinie, der Qualifikationsrichtlinie, der Dublin-Verordnung und der Eurodac-Verordnung. Die drei Richtlinien definieren Mindeststandards für die Aufnahme und Versorgung von Asylbewerbern, die Bearbeitung ihrer Asylanträge und die Anerkennung als Flüchtling, die für alle Mitgliedstaaten bindend sind. Auf dem Papier gewährleisten diese Rechtsakte EU-weit einheitliche Verfahren und einen einheitlichen Schutzstatus. In der Praxis klaffen aber die Verfahrensstandards und Anerkennungsquoten einzelner EU-Mitgliedstaaten nach wie vor weit auseinander. Hinzu kommt, dass die Anerkennung von Asylanträgen im Gegensatz zu ihrer Ablehnung zunächst keine EU-weite Gültigkeit hat. Für Asylbewerber ist es daher weiterhin von entscheidender Bedeutung, in welchem EU-Mitgliedstaat sie ihren Antrag stellen.

Vor diesem Hintergrund weist das Dublin-System zur Bestimmung der Zuständigkeiten für die Asylverfahren zwei gravierende Schwächen auf. Zum einen bürdet es Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen eine überproportional große Verantwortung auf; zum anderen wird es fortwährend unterlaufen, da Asylbewerber versuchen, eine Registrierung zu vermeiden, bis sie innerhalb der EU ein für sie attraktives Ziel-land erreicht haben.

Diese strukturellen Defizite sind seit langem offenkundig. Abgesehen von graduellen Reformen haben die EU-Mitgliedstaaten es über Jahre versäumt, grundlegende Alternativen zum Dublin-System zu entwickeln. Erst seitdem die Asylantragszahlen dramatisch angestiegen sind, hat die Idee eines Quotenmodells zur fairen Verteilung von Asylsuchenden einen Platz auf der Agenda der Staats- und Regierungschefs gefunden.

Politische Reaktionen

Um diesen Schwächen abzuweichen, hat die EU-Kommission weitreichende asyl- und migrationspolitische Reformen vorgeschlagen. So hat sie im Mai 2015 als Reaktion auf zwei verheerende Bootsunglücke im Mittelmeer die »Europäische Agenda für Migration« konzipiert, die neben dem Schutz der Außengrenzen und der Reduzierung der irregulären Zuwanderung auch eine Reform des Dublin-Systems und die Ausweitung legaler Zuwanderungswege vorsieht.

Als Beitrag zu dieser umfassenden Agenda beschlossen die EU-Mitgliedstaaten im Herbst 2015 eine Umverteilung von 160 000 Asylbewerbern aus Italien und Griechenland. Diese scheiterte in der Praxis aber am Widerstand mehrerer EU-Staaten, unter anderem der Slowakei, Ungarns und Tschechiens.

Leichter fiel den EU-Staaten die Einigung auf Maßnahmen, die die Zuwanderung von Flüchtlingen verringern sollen. Dementsprechend haben in den vergangenen Monaten drei Themen die flüchtlingspolitische Debatte geprägt: Grenzsicherung, Lager und Kontingente.

Grenzsicherung

Bemühungen um eine stärkere Kontrolle der EU-Außengrenzen sind nicht neu; sie stellten immer schon das Gegenstück zur EU-internen Freizügigkeit dar. Auch in der gegenwärtigen Krise sind beide Aspekte gekoppelt: Die zunehmende Einschränkung der EU-Freizügigkeit durch Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen und temporäre Schließung einiger EU-Binnengrenzen zieht Forderungen nach sich, den Schutz der EU-Außengrenzen zu verbessern. Schon in den vergangenen Jahren wurde die am 1. Mai 2005 eingerichtete EU-Grenzschutzagentur Frontex ausgebaut. Die Zahl ihrer Mitarbeiter hat sich seitdem mehr als verzehnfacht, ihr jährliches Budget ist von 6 auf 254 Millionen Euro gestiegen.

Seither wurde die Ausstattung von Frontex nochmals verbessert und das Mandat ausgeweitet. Frontex kann nun auch Rück-

führungen initiieren und muss dafür nicht auf Initiativen der Mitgliedstaaten warten. Der im September 2015 verabschiedete »EU-Aktionsplan für die Rückkehr« sieht den Aufbau eines eigenständigen Frontex Return Office sowie einer Reihe von Rapid Return Intervention Teams unter Führung von Frontex vor.

Generell befürworten die Mitgliedstaaten den Ausbau der Agentur zu einem »Europäischen Grenz- und Küstenschutz« mit noch größerer Unabhängigkeit. Fraglich ist aber, ob sich die EU-Kommission mit ihrem Vorschlag durchsetzen kann, den europäischen Grenz- und Küstenschutz im Falle fortbestehender Mängel beim Außengrenzschutz notfalls auch ohne Zustimmung des jeweiligen Mitgliedstaats einsetzen zu können.

Viele Maßnahmen der Grenzsicherung werden mit der Notwendigkeit begründet, Schlepperorganisationen das Handwerk zu legen. Die Operation Sophia (ehemals EU NAVFOR Med) dient hauptsächlich der Bekämpfung des Schlepperwesens im Mittelmeer; das gleiche Ziel wird seit Februar 2016 mit einem Nato-Einsatz in der Ägäis verfolgt, in dessen Rahmen die Türkei und Griechenland kooperieren. Darüber hinaus bemüht man sich weiterhin um Fortschritte bei der technischen Grenzüberwachung. Die EU-Kommission verlangt, dass das im Jahr 2013 eingeführte Grenzüberwachungssystem EUROSUR besser umgesetzt wird; das System soll die Grenzsicherung durch den Einsatz von Drohnen, hochauflösenden Kameras und Satellitensuchsystemen unterstützen und den Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten vereinfachen. Schließlich sieht ein Kommissionsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes vor, dass an den Außengrenzen auch der Abgleich der Daten von EU-Bürgern intensiviert wird.

Lager

Neben der verstärkten Außengrenzsicherung spielen zentralisierte Formen der Flüchtlingsunterbringung eine immer größere Rolle in der EU-Flüchtlingspolitik. Die

unterschiedlichen Facetten der darüber geführten Diskussion lassen sich unter dem Schlagwort »Lager« zusammenfassen, wobei die jeweilige Ausformung und Zielsetzung je nach Kontext stark divergieren.

Erstens werden in vielen Mitgliedstaaten städtische oder kommunale Aufnahmelager für Flüchtlinge eingerichtet. Vor allem EU-Staaten, die von starker Flüchtlingszuwanderung betroffen sind, haben zentralisierte Aufnahmeeinrichtungen geschaffen, um in kurzer Zeit eine große Zahl von Flüchtlingen registrieren, versorgen und betreuen zu können. In einigen Mitgliedstaaten bestehen Wohnsitzauflagen, die Flüchtlinge dazu verpflichten, in diesen Einrichtungen zu verbleiben. Verbunden damit sind häufig Debatten über die Vor- und Nachteile zentraler oder dezentraler Unterbringung und deren Folgen für die Akzeptanz und Integration der Flüchtlinge.

Eine zweite Form sind grenznahe Lager in EU-Staaten. So haben einige Mitgliedstaaten mit hohem Flüchtlingsaufkommen Erstaufnahmelager eingerichtet, die eine schnellere Identifizierung nicht schutzbedürftiger Menschen ebenso ermöglichen sollen wie deren Abschiebung. So hat Deutschland in Bayern zwei sogenannte Aufnahme- und Rückführungszentren für Asylbewerber mit geringer Bleibeperspektive geschaffen.

Ein dritter Typ von Lagern dient der Steuerung und Ordnung der Wanderungsbewegungen innerhalb Europas. Während die sogenannten EU-Hotspots die vereinbarte Umverteilung von 160 000 Asylbewerbern aus Italien und Griechenland ermöglichen sollten, zielten die im November 2015 eingerichteten »Transitzentren« entlang der Balkanroute darauf ab, die Weiterreise Richtung Norden in geregelte Bahnen zu lenken.

Ein vierter Typ sind Lager außerhalb der EU. Hier sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Zum einen unterstützen die EU-Staaten schon seit langem Flüchtlingslager, die das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) oder nationale Akteure in den Nachbarstaaten der Krisengebiete betreiben – im Falle der Syrienkrise etwa im Libanon,

in Jordanien und der Türkei. Wie unzureichend diese Unterstützung in der Vergangenheit war, realisierte die EU ungeachtet zahlloser Appelle internationaler Hilfsorganisationen erst, als die Weiterwanderungen syrischer und anderer Flüchtlinge aus der Türkei drastisch anstiegen. Inzwischen finden die Appelle denn auch mehr Gehör: Bei einer großen internationalen Geberkonferenz zur Unterstützung der Nachbarländer Syriens im Februar 2016 sagten die beteiligten Staaten Hilfsleistungen in einem Gesamtwert von 11 Milliarden US-Dollar zu. Damit sollen auch die Bedingungen in den Lagern verbessert werden.

Der zweite Aspekt betrifft extraterritoriale Flüchtlingslager. Befürworter dieser Idee sprechen sich dafür aus, dass über Asylanträge bereits außerhalb der EU entschieden wird – etwa entlang der afrikanischen Transitrouten oder in nordafrikanischen Staaten. Sie erhoffen sich davon eine verbesserte Steuerung der Wanderungsbewegungen. Aktuell wird auch diskutiert, extraterritoriale Lager in einer befriedeten Zone in Syrien einzurichten – ein Vorschlag, der weitreichende außen- und sicherheitspolitische Fragen aufwirft.

Fasst man diese konzeptionell und im Grad ihrer Realisierung sehr unterschiedlichen Vorstellungen und Diskussionen über die Rolle von Lagern in der EU-Flüchtlingspolitik zusammen, ergibt sich – stark vereinfacht – ein Bild konzentrischer Kreise: Den innersten Kreis bilden die Lager in den Städten und Gemeinden der Mitgliedstaaten, den zweiten Kreis die neuen Einrichtungen in den Grenzregionen dieser Länder. Im dritten Kreis finden sich die Hotspots und Transitzentren in den EU-Außengrenzstaaten und entlang der Balkanroute, im vierten Kreis die bestehenden und geplanten Flüchtlingslager außerhalb der EU, letztere beispielsweise in Nordafrika oder in Syrien.

Die Bewertung der verschiedenen Typen von Lagern hängt von grundlegenden Fragen ab: Handelt es sich um offene oder geschlossene Einrichtungen? Wie lange werden Flüchtlinge dort untergebracht? Werden dort (Vor-)Entscheidungen über die Schutz-

bedürftigkeit von Asylbewerbern gefällt? Wer ist befugt, solche Entscheidungen zu treffen, und wie lässt sich dabei die Einhaltung der vorgegebenen Rechtswege garantieren? Und letztlich: Dienen die Lager gegebenenfalls dazu, Abschiebungen vorzubereiten?

Zu bedenken ist, dass Lager leicht zu Haftanstalten werden können. Ein Beispiel hierfür sind die zunächst als offene Lager konzipierten Hotspots in Griechenland. Inzwischen sollen sie die Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens sicherstellen und wurden in diesem Zuge zu geschlossenen Einrichtungen umfunktioniert.

Kontingente

Kontingente sind das dritte große Thema der aktuellen europäischen Flüchtlingspolitik. In mehreren Mitgliedstaaten kamen in den vergangenen Monaten Forderungen nach klar definierten Obergrenzen bei der Aufnahme von Flüchtlingen auf. Die Bundesregierung hat es aus völkerrechtlichen, verfassungsrechtlichen und praktischen Erwägungen stets entschieden abgelehnt, solche Grenzen festzulegen. Im Februar 2016 hat Österreich eine Obergrenze definiert, verknüpft mit Tageskontingenten für die Bearbeitung von Asylanträgen. Während die juristischen Gutachten, die in Auftrag gegeben wurden, solche Obergrenzen bei der Aufnahme von Flüchtlingen für verfassungswidrig erklärten, entfaltete der Vorstoß schnell Wirkung. Wie von vielen Beobachtern vorhergesehen, kam es zu einem Dominoeffekt von Grenzsicherungen entlang der Balkanroute. Daraufhin bildete sich ein Rückstau von Asylsuchenden an der griechisch-mazedonischen Grenze.

Zeitgleich entspann sich eine Diskussion über die Umsiedlung syrischer Flüchtlinge aus der Türkei. Während in den USA, Kanada und Australien die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen des Resettlement-Programms von UNHCR Tradition hat, haben sich europäische Staaten in der Vergangenheit gar nicht oder nur sehr zögerlich an diesem Programm beteiligt.

Allerdings hat Deutschland außerhalb des UNHCR-Resettlementverfahrens Erfahrungen gesammelt, und zwar im Rahmen humanitärer Programme zur Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Irak im Jahr 2008 und in den letzten Jahren aus Syrien. Dabei wurden seit 2013 in drei Bundes- und fünfzehn Länderprogrammen knapp 42 000 Syrer aufgenommen, die vor dem Bürgerkrieg in die Anrainerstaaten geflohen sind. Die Bundesregierung hat jedoch keine weiteren Aufnahmeprogramme aufgelegt, weil in anderen EU-Mitgliedstaaten die Bereitschaft fehlte, diesen Ansatz in umfassende und koordinierte europäische Aufnahmeprogramme zu überführen, und weil im Jahr 2015 die Flüchtlingszahlen stark angestiegen sind.

Angesichts der vielen Todesfälle im Mittelmeer und der Unfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, sich auf eine Umverteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU zu einigen, erscheint die geordnete Umsiedlung von Flüchtlingen nun als attraktive Alternative zur unkontrollierten Zuwanderung über das Mittelmeer. Die Türkei, zurzeit das Haupttransitland für in die EU einreisende Flüchtlinge, ist dabei der wichtigste Partner.

Das EU-Türkei-Abkommen vom 18. März 2016 markiert den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklungen. Aus europäischer Perspektive ist die schnelle Rückführung abgelehnter Asylbewerber und irregulärer Einwanderer von Griechenland in die Türkei der Kern des Abkommens. Für jeden in die Türkei zurückgeschickten syrischen Flüchtling soll im Gegenzug eine schutzbedürftige Person aus einem türkischen Flüchtlingslager in einen EU-Mitgliedstaat umgesiedelt werden. Diese »one in, one out«-Regelung gilt allerdings nur bis zu einer Obergrenze von 72 000 Personen, die Beteiligung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten an den Umsiedlungen beruht zudem auf Freiwilligkeit. Jenseits dieser Regelung sichert das Abkommen der Türkei schnelle Fortschritte bei der Visaliberalisierung, eine Wiederbelebung des EU-Beitrittsprozesses und umfangreiche finanzielle Unterstützung für die Versorgung der Flüchtlinge zu.

Seit Inkrafttreten des Abkommens am 20. März 2016 werden neu in Griechenland Ankommende in den »Hotspots« interniert. Da die Informationen unter den Flüchtlingen rasch fließen, zeigen diese abschreckenden Maßnahmen erste Wirkung: Die Zahl der Neuankömmlinge auf den griechischen Inseln ist in den ersten drei Wochen seit Geltung des Abkommens um 80 Prozent zurückgegangen. Während zuvor seit Anfang des Jahres durchschnittlich 1676 Flüchtlinge pro Tag in Griechenland ankamen, waren es danach im Durchschnitt nur noch 337 Menschen. Auch wenn dies den Druck auf die politischen Entscheidungsträger reduziert, bleibt zweifelhaft, ob diese Lösung auf lange Sicht tragfähig ist. Die europäisch-türkische Kooperation macht deutlich, dass das Zusammenspiel von Grenzbefestigungen, Lagern und Kontingenten die künftige EU-Flüchtlingspolitik prägen wird. Mit einer solchen Politik sind aber gravierende Risiken verbunden.

Risiken

In den vergangenen Monaten war der politische Druck groß, mit dem Hebel des EU-Türkei-Abkommens einen europäischen Konsens über das weitere Vorgehen in der Flüchtlingskrise zu ermöglichen. Vor allem für die Bundesregierung, die sich besonders vehement gegen nationale Alleingänge und für eine europäische Lösung ausgesprochen hat, waren Fortschritte in der Zusammenarbeit mit der Türkei wichtig, um die Zahl der nach Europa gelangenden Flüchtlinge zu reduzieren. Der Handlungsdruck und die Hoffnungen auf die Wirksamkeit der Vereinbarungen haben dazu geführt, dass eine kritische Auseinandersetzung mit den menschenrechtlichen, völkerrechtlichen und (außen-)politischen Risiken dieser Politik bislang unterblieb.

Die Internierung von Asylbewerbern in Griechenland wirft menschenrechtliche Fragen auf. Es ist unklar, ob Asylantragstellern in den geschlossenen Einrichtungen ausreichend rechtlicher Beistand und die Möglichkeit gewährt wird, gegen einen

negativen Bescheid zu klagen. Ebenso unklar ist, wie lange die Inhaftierungen andauern werden. Um die Rückführungen in die Türkei mit den völker- und europarechtlichen Verpflichtungen in Einklang zu bringen, hat Griechenland am 1. April 2016 ein Gesetz verabschiedet. Demnach dürfen Asylbewerber in die Türkei zurückgeschickt werden, wenn ihnen dort ausreichend Schutz garantiert wird. Es ist äußerst umstritten, ob die Türkei die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllt. Juristische Analysen, die die Rechtmäßigkeit der geplanten Rückführungen mit dem Verweis auf das türkische Asylgesetz begründen, das seit 2013 gilt, orientieren sich nur an der Gesetzeslage und ignorieren deren unzureichende Umsetzung. UNHCR schätzt die asylpolitischen Kapazitäten des türkischen Staates nach wie vor als mangelhaft ein. Während weitgehend Konsens darüber besteht, dass syrische Kriegsflüchtlinge in der Türkei einen angemessenen Schutzstatus genießen, dokumentieren die Berichte kritischer Menschenrechtsorganisationen zahlreiche illegale Abschiebungen afghanischer Staatsangehöriger. Seit einigen Monaten gibt es auch vermehrt Berichte über illegale Zurückweisungen an der türkisch-syrischen Grenze.

In den weitreichenden Zugeständnissen, die die EU der Türkei im aktuellen Abkommen gemacht hat, manifestiert sich das Abhängigkeitsverhältnis, das durch die faktische Auslagerung von Grenzkontrollen und asylrechtlichen Instanzen in Drittstaaten entsteht. Wenn die EU dem Ziel, von größeren Flüchtlingsbewegungen unbehelligt zu bleiben, oberste Priorität gibt, schwächt dies ihre Verhandlungsposition gegenüber Drittstaaten. Insbesondere die südlichen Mittelmeerränder sind durchaus in der Lage, die Überfahrt von Flüchtlingen über das Mittelmeer zuzulassen oder zu verhindern. Damit verfügen sie über eine erhebliche Verhandlungsmacht. Zudem führt die Reduzierung der Zahl von Flüchtlingen, die europäisches Territorium erreichen, nicht per se dazu, dass die Fluchtbewegungen tatsächlich abnehmen. Folgen

sind eher eine Verlagerung in andere Staaten und damit zwangsläufig auch eine größere Belastung für sie. Dies kann Konflikte bergen – zum Beispiel zwischen Flüchtlingen und Einheimischen um knappe Ressourcen – und die Sicherheit der Aufnahmeländer beeinträchtigen. So kann es in den Lagern aus Mangel an Perspektiven zu politischer Radikalisierung kommen, außerdem können die Lager zur Rekrutierung von Kämpfern missbraucht werden.

Jenseits dieser außen- und sicherheitspolitischen Risiken hat die sich abzeichnende Abkehr von individueller Asylantragstellung auf europäischem Boden zugunsten der Aufnahme »vorsortierter« Flüchtlinge im Rahmen von Resettlement-Kontingenten auch innereuropäische Konsequenzen. Auf der einen Seite kann durch ein geregeltes Resettlement-System mit transparenten Auswahlkriterien die Akzeptanz der Bevölkerung für die Aufnahme von Flüchtlingen gestärkt werden. Auf der anderen Seite drohen Veränderungen in der öffentlichen Wahrnehmung, wenn zunehmend zwischen »legitimen« und »illegitimen« Flüchtlingen unterschieden wird. Schon jetzt herrscht größeres Verständnis für syrische Bürgerkriegsflüchtlinge als für die meisten anderen Gruppen von Asylbewerbern, selbst wenn sie in ihren Heimatländern politisch verfolgt werden. Die Ausrichtung auf akute Bürgerkriegssituationen droht die Schutzbedürftigkeit individuell politisch Verfolgter aus anderen Ländern in den Hintergrund zu drängen.

Darüber hinaus erleichtern Kontingentlösungen die faktische Einführung von Obergrenzen bei der Flüchtlingsaufnahme: Je mehr sich der Fokus von individuellen Einreisen auf Resettlement-Kontingente verschiebt, desto leichter lassen sich Obergrenzen durchsetzen. Dies käme Befürwortern einer restriktiven Flüchtlingspolitik entgegen.

Letztlich hängt die Bewertung der Risiken von Grenzbefestigungen, Lagern und Aufnahmekontingenten von deren jeweiliger Ausgestaltung ab. Dies wird gerade am Beispiel der Resettlement-Programme deut-

lich: Verpflichtet sich der betreffende Staat zur Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge oder geht es – wie in dem EU-Türkei-Abkommen – darum, direkt und irregulär Einreisende gegen kontrolliert umgesiedelte Flüchtlinge aufzurechnen? Wie viele Plätze werden angeboten, und in welchem Verhältnis steht ihre Zahl zum Bedarf an Resettlement-Plätzen und zu den Kapazitäten des Aufnahmelandes? Nach welchen Kriterien werden Flüchtlinge ausgewählt? Verpflichten sich EU-Mitgliedstaaten, dauerhaft eine bestimmte Zahl von Resettlement-Plätzen bereitzustellen, oder werden Kontingente je nach politischer Lage vergrößert oder verkleinert? Von der Beantwortung dieser Fragen hängt ab, ob Resettlement einen substantiellen Beitrag zum Flüchtlingsschutz leistet oder ob die beteiligten Staaten es dazu missbrauchen, sich durch begrenzte Umsiedlungskontingente von weiterer humanitärer Verantwortung freizukaufen.

Schließlich bergen die sich abzeichnenden Verschiebungen der Schwerpunkte europäischer Flüchtlingspolitik auch Risiken für den globalen Flüchtlingsschutz. Die Ausgestaltung des von UNHCR geschützten globalen Flüchtlingsregimes, das auf Völkerrecht beruht, hängt nicht nur von den Inhalten der Genfer Flüchtlingskonvention ab, sondern auch von der Staatenpraxis. Europäische Staaten hatten hier in der Vergangenheit eine wichtige Vorbildfunktion, die auch die Grundlage dafür bietet, sich glaubhaft für eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes in anderen Ländern einzusetzen. Geht diese Vorbildfunktion verloren, hat dies Auswirkungen, die über Europa hinausreichen und potentiell sogar Weiterwanderungen aus Erstaufnahmelandern in die EU auslösen können.

Bausteine einer zukunftsfähigen EU-Flüchtlingspolitik

Trotz aller Risiken bietet die gegenwärtige Politik auch Chancen. Zum einen hat das EU-Türkei-Abkommen die Flüchtlingszahlen für den Augenblick sinken lassen, was den innenpolitischen Druck in Rich-

tung nationaler Alleingänge zumindest vorübergehend vermindert hat. Dies kann neue Handlungsspielräume auf europäischer Ebene eröffnen. Zum anderen haben sich im Verlauf der vergangenen Monate neue Formen der technischen Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten entwickelt, die vor einiger Zeit kaum vorstellbar waren. So kooperieren nicht nur Grenzschutzbeamte vor Ort, auch Richter und Asylentscheider aus anderen EU-Staaten sollen in Einrichtungen in Griechenland eingesetzt werden, um zu gewährleisten, dass Asylanträge im Einklang mit Europa- und Völkerrecht gestellt werden können. Diese Ansätze sind notwendig, um Griechenland in der aktuellen Situation zu unterstützen. Außerdem tragen sie zur langfristigen Stärkung des griechischen Asylsystems bei. Nicht zuletzt haben sie eine vertrauensbildende Funktion und könnten einen wichtigen Beitrag zum Aufbau gemeinsamer europäischer Asylverfahren leisten.

Die EU-Kommission verfolgt diesen Ansatz mit ihrer Mitteilung vom 6. April 2016. Darin schlägt sie vor, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) zu einer Agentur mit Entscheidungsbefugnissen auszubauen, die zukünftig die Verantwortung für Asylverfahren tragen würde. Durch ein Zusammenlegen asylpolitischer Kapazitäten könnten die Asylverfahren verbessert und ihre Kosten gesenkt werden. Darüber hinaus strebt die EU-Kommission eine umfassende Reform der Dublin-Verordnung an, die entweder einen dauerhaften Mechanismus für die Verteilung von Asylbewerbern etablieren soll oder eine Umverteilung in Krisensituation. Sollte eine gesamteuropäische Einigung misslingen, könnte sich zunächst eine »Koalition der Willigen« auf einen solchen Verteilungsschlüssel verpflichten.

Der Aufbau längerfristig tragender Strukturen erfordert in jedem Fall einen politischen Dialog über die gesellschaftlichen Voraussetzungen, die für die Aufnahme von Flüchtlingen in unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten gegeben sind. Auf Basis eines solchen Dialogs sollten flexible Integrations-

schritte entwickelt werden, so dass Städte und Kommunen, die eine größere Aufnahmebereitschaft haben, freie Kapazitäten an die EU melden können. Um die Verteilung von Flüchtlingen in den Mitgliedstaaten zu fördern, sollte die EU-Kommission ein Pilotprojekt auflegen, das Kommunen, die zusätzliche Flüchtlinge aufnehmen wollen, einen finanziellen Anreiz bietet, der deutlich über die tatsächlich anfallenden Kosten hinausgeht.

Auch das große bürgerschaftliche Engagement in einigen Mitgliedstaaten sollte stärker berücksichtigt werden, indem etwa nach kanadischem Vorbild Privatleuten und gemeinnützigen Vereinen die Möglichkeit geboten wird, die Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge zu finanzieren.

Zudem müssen die Schnittstellen zwischen Flucht und Migration genauer in den Blick genommen werden. Wenn legale Zuwanderungswege für Arbeitsmigranten ausgebaut werden, verhindert dies eine zusätzliche Belastung der Asylsysteme durch Migranten, die in erster Linie wirtschaftliche Motive haben. Auch die Ausweitung legaler Zuwanderungswege für Flüchtlinge ist sinnvoll, um sie von gefährlichen irregulären Wanderungen abzuhalten. Hier spielt neben der Familienzusammenführung, der Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen und der Option, in EU-Botschaften im Ausland Asyl zu beantragen, auch das Resettlement eine zentrale Rolle. Bestehende Resettlement-Programme sollten daher ausgebaut und verstetigt werden, können aber immer nur Baustein einer umfassenderen EU-Flüchtlingspolitik sein.

Selbst wenn der EU-Flüchtlingsschutz durch diese Maßnahmen konsolidiert werden kann, ist angesichts der künftig zu erwartenden Fluchtbewegungen auch außereuropäisches Engagement erforderlich. So müssen die Länder in der europäischen Nachbarschaft ebenso wie Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in anderen Weltregionen bei der Flüchtlingsaufnahme und -versorgung unterstützt werden. Dies umfasst zum einen klassische Mittel der EZ, zum anderen aber auch

den gezielten Aufbau von Asylsystemen, die Schutz nach den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention bieten.

Lektürehinweise

Steffen Angenendt / Marcus Engler / Jan Schneider
Europäische Flüchtlingspolitik – Wege zu einer fairen Lastenteilung
SWP-Aktuell 65/2013, November 2013

Steffen Angenendt / Anne Koch
»Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt?«, in: Volker Perthes (Hg.), *Ausblick 2016: Begriffe und Realitäten internationaler Politik*
SWP-Publikation, Januar 2016, S. 41–44

Annegret Bendiek / Jürgen Neyer
Europäische Solidarität – die Flüchtlingskrise als Realitätstest
SWP-Aktuell 20/2016, März 2016

Kai-Olaf Lang
Rückzug aus der Solidarität?
Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik
SWP-Aktuell 84/2015, Oktober 2015

Günter Seufert
Die Türkei als Partner der EU in der Flüchtlingskrise – Ankaras Probleme und Interessen
SWP-Aktuell 98/2015, Dezember 2015

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364